VIII kadencja

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI GOSPODARKI I ROZWOJU (NR 169)**

z dnia 29 sierpnia 2019 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Gospodarki i Rozwoju (nr 169)

29 sierpnia 2019 r.

Komisja Gospodarki i Rozwoju, obradująca pod przewodnictwem posła **Jerzego Meysztowicza (PO-KO)**, przewodniczącego Komisji oraz poseł **Mirosławy Nykiel (PO-KO)**, zastępcy przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2018 r.

W posiedzeniu udział wzięli: **Hubert Nowak** prezes Urzędu Zamówień Publicznych wraz ze współpracownikami, **Tomasz Konieczny** zastępca dyrektora w Biurze Dyrektora Generalnego Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, **Łukasz Kaniuka** główny specjalista w Departamencie Jednostek Nadzorowanych i Podległych Ministerstwa Przedsiębiorczości i Technologii **Sławomir Stoliński** doradca prawny w Departamencie Gospodarki, Skarbu Państwa i Prywatyzacji Najwyższej Izby Kontroli, **Paweł Łukasiewicz** doradca ekonomiczny w Departamencie Administracji Publicznej NIK, **Michał Kanownik** prezes Zarządu ZIPSEE „Cyfrowa Polska", **Jędrzej Jabłoński** specjalista w Wydziale Prawno-Legislacyjnym w Biurze Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz **Marek Wójcik** pełnomocnik Zarządu Związku Miast Polskich.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Katarzyna Gadecka, Ziemowit Uździcki** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Jerzy Meysztowicz (PO-KO):

Pozwólcie państwo, że rozpocznę. Otwieram posiedzenie Komisji Gospodarki i Rozwoju.

Na dzisiejszym posiedzeniu będziemy rozpatrywać sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2018 r.

Witam bardzo serdecznie prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, pana Huberta Nowaka.

Z racji tego, że wszyscy posłowie wszystkimi dostępnymi środkami pocztowymi otrzymali pełne sprawozdanie, poprosimy pana prezesa tylko o skrótowe zagadnienia. Jeśli będą pytania, to wtedy rozpoczniemy dyskusję.

Panie prezesie, oddaję głos.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych Hubert Nowak:

Szanowny panie przewodniczący, szanowni państwo, dzień dobry. Mam dzisiaj przyjemność zreferować sprawozdanie z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w roku 2018. Tytułem wstępu powiem, że sprawozdanie zostało opracowane na podstawie rocznych sprawozdań, przygotowywanych przez poszczególnych zamawiających, jak również przez ogłoszenia jawne i dostępne, które są zamieszczane w Biuletynie Zamówień Publicznych oraz Dzienniku Urzędowych Unii Europejskiej.

Odnosząc się po kolei do wybranych zagadnień, jeśli chodzi rynek i jego wielkość w 2018 r., to udzielono, czyli zawarto 143 881 zamówień. Jest to wzrost w stosunku do roku 2017 o 4 tys. zamówień. W roku 2017 było ich 139 tys. Jeśli chodzi o to, jak wartościowo wyglądał rynek zamówień publicznych, to w tym segmencie, w którym obowiązkowo trzeba było stosować Prawo zamówień publicznych, rynek wyniósł 202 mld zł, co stanowi wzrost w stosunku do roku 2017 o blisko 40 mld zł. Rok 2017 skończył się na poziomie 163 mld zł. To stanowi 9,55% PKB za rok 2017.

Rozbijając kwotę 202 mld zł, trzeba wskazać, że dla zamówień udzielanych w tzw. trybach poniżej progów unijnych w procedurach krajowych zakontraktowano 55,8 mld zł. Natomiast dla zamówień kontraktowanych powyżej progu unijnego były to 142 mld zł. Czyli na tę kwotę

202 mld zł 55,8 mld kontraktowano w tych trybach krajowych, a 142 mld w trybach unijnych. Dodatkowo warto podkreślić, że 3,8 mld zł było kontraktowane w trybach zamówień na usługi społeczne.

Ponadto, myślę, że bardzo istotną informacją będzie, że na podstawie wyłączeń do ustawy – Prawo zamówień publicznych zakontraktowano zamówienia na 105 mld zł. Czyli w systemie zamówień publicznych mamy łączną kwotę 307 mld zł, 202 mld zł były wydane w trybach zamówieniowych, a 105 mld zł w trybach pozamówieniowych. W ramach tych 105 mld zł, 36,6 mld zł było wydane w tzw. zamówieniach bagatelnych, czyli do 30 tys. euro. Jeżeli porównamy to do roku 2017, to globalna wielkość rynku zamówień publicznych zmieniła się z 234 mld zł na 307 mld zł, a więc mamy do czynienia ze wzrostem o 72,5 mld zł.

Liczba zamawiających w roku ubiegłym wyniosła 33 049 podmiotów. W roku 2017 było ich 33 690. Z tej globalnej kwoty 33 049 podmiotów 12 954 podmioty regularnie stosowały ustawę – Prawo zamówień publicznych, natomiast 23 tys. podmiotów udzielało zamówień tylko i wyłącznie na podstawie wyłączeń stosowania ustawy – Prawo zamówień publicznych. W praktyce nie prowadzili oni żadnych konkurencyjnych postępowań.

Jeżeli chodzi o strukturę rynku, to biorąc pod uwagę wolumen wartościowy, 46% zamówień stanowiły roboty budowlane, w roku poprzednim było to 44%. Dostawy wolumenu wartościowego zamówień stanowiły 30%, w roku 2017 było to 31%. Usługi stanowiły natomiast 24%, zaś w 2017 r. – 25%.

W kwestii trybów zamówień publicznych, w 2017 r. w 88% przypadków najczęściej stosowany był tryb przetargu nieograniczonego. Odnotowujemy tutaj wzrost stosowania tego trybu, ponieważ w roku 2017 było to 86,1%, czyli nastąpił wzrost o 1,9%. Ten wzrost odbył się tak naprawdę kosztem trybu zapytania o cenę, ponieważ odnotowano w nim spadek udzielanych zamówień z 3,29% do 1,86%.

Jeżeli chodzi o publikację ogłoszeń, to w 2017 r. w Biuletynie Zamówień Publicznych opublikowano 130 586 ogłoszeń, natomiast w dzienniku Unii Europejskiej opublikowano 24 717 ogłoszeń.

Co do zamówień udzielanych naszym przedsiębiorstwom na rynkach europejskich, to mamy tylko niestety możliwości referencyjne odniesienia się do tych najdroższych zamówień – powyżej progu unijnego. W roku 2018 udzielono naszym przedsiębiorcom za granicą 87 kontraktów. W roku 2017 było ich 69. Natomiast my przedsiębiorcom zagranicznym w Polsce udzieliliśmy tych kontraktów 873. Widzimy tę dysproporcję. Zaznaczam, że nie mam odniesienia w stosunku do zamówień poniżej progu unijnego, ponieważ w każdym z tych krajów te informacje są inaczej kumulowane i częściowo niedostępne. Trudno więc się było odnieść.

Jeśli chodzi o czas trwania postępowania, to zanotowaliśmy jego wydłużenie, ponieważ przeciętny czas trwania postępowania poniżej progu unijnego wyniósł 40 dni. W 2017 r. było to 38 dni. Natomiast w przypadku zamówień powyżej progu unijnego było 96 dni w roku 2018, a w 2017 – 93 dni. Notujemy więc wydłużenie czasu prowadzenia procedury. Jeśli chodzi o czas udzielanych zamówień powiązany z trybami, to najszybciej udzielane są zamówienia w trybie licytacji elektronicznej, zarówno dla zamówień poniżej, jak i powyżej progu unijnego. Natomiast najdłużej procedowane są tryby dialogu konkurencyjnego oraz negocjacji z ogłoszeniem. Wynika to po prostu z wieloetapowości tych procedur.

W kwestii kryteriów oceny ofert, w minionym roku w 85% zamawiający udzielali zamówień poniżej progu unijnego w najtańszej ofercie, czyli w 85% przypadków pozostałe kryteria tak naprawdę nie miały znaczenia. W roku 2017 było to 83%, a więc odnotowaliśmy wzrost. Przy zamówieniach powyżej progu unijnego wygląda to troszeczkę lepiej i liczba powyżej progu unijnego to było na poziomie 25%.

Jeżeli chodzi o konkurencyjność postępowań, tutaj niestety odnotowujemy od kilku lat spadek liczby ofert na jedno postępowanie. Ten trend jest utrzymany i średnia liczba ofert w jednym postępowaniu, w przypadku zamówień poniżej progów unijnych, to jest 2,19 oferty na postępowanie. W roku 2017 wskaźnik wynosił 2,38 oferty na postępowanie. W przypadku zamówień powyżej progów unijnych jest to 2,09 oferty. W roku 2017 było to 2,23. Szczegółowe rozbicie na poszczególne tryby znajduje się w raporcie.

Jeżeli chodzi o środki ochrony prawnej, które były stosowane na naszym rynku, to w roku 2018 wniesiono 2714 odwołań. Jest to o 35 odwołań mniej niż w roku minionym. Wydaje się więc, że sytuacja jest tutaj ustabilizowana. Średni czas rozpatrywania odwołań to 16 dni.

Struktura rozstrzygnięć przedstawia się następująco: na 2714 odwołań, 8% z nich zostało zwróconych, czyli nie było rozpatrywanych merytorycznie z powodu braków formalnych. W 18% umarzano postępowanie z uwagi na to, że zamawiający uwzględnił zarzuty, które były stawiane. W 21% umarzano postępowania z powodu cofnięcia odwołania. W pozostałych przypadkach w 22% uwzględniano odwołanie, zaś w 29% przypadków je oddalano. W 2% nie rozpatrywano merytorycznie i następowało odwołanie.

Co do kontroli odwołań dokonywanych przez sądy, to tutaj wniesiono 166 skarg do sądów okręgowych. W roku minionym było ich 160 skarg, a więc zanotowaliśmy wzrost. Natomiast struktura wnoszenia tych skarg jest podtrzymana, czyli 85% z nich wnoszona jest do Sądu Okręgowego w Warszawie, a 15% do innych sądów okręgowych.

Działania prezesa Urzędu Zamówień Publicznych przedstawię w trzech kategoriach. Pierwsza to opinie prezesa Urzędu Zamówień Publicznych. W minionym roku wpłynęło 959 zapytań o wydanie takich opinii. Wydanych zostało 970. Wydaliśmy ich o 11 więcej niż wpłynęło, ponieważ odnosiliśmy się do opinii na wnioski, które wpłynęły w 2017 r.

Drugi rodzaj działania prezesa to są wzorcowe dokumenty. Tutaj opracowaliśmy ich 32 w minionym roku. Jeden z dokumentów, który został opracowany, opublikowano 4 stycznia i nie jest uwzględniony w tej statystyce, ale myślę, że warto o nim powiedzieć. Są to przykładowe kryteria pozacenowe. Otóż obowiązek stosowania kryteriów odnoszących się do przedmiotu zamówienia w systemie zamówień publicznych funkcjonuje od 2001 r., ale do tej pory nie opracowano takiego pozytywnego materiału, który by wskazywał, jakie kryteria mogą stosować zamawiający.

Do tej pory zawsze było to stosowane na zasadzie „czego nie możecie zrobić bez dania tych pozytywnych wzorców". Opracowaliśmy taki materiał, gdzie w 12 branżach opracowaliśmy przykładowe kryteria pozacenowe: dla branży budowlanej, inżynieryjnej, projektowania, informatycznej, dostaw sprzętu IT, zamawiania usług IT, dostaw artykułów biurowych. O tym dokumencie chciałem wspomnieć, bo jest on bardzo ważny.

Przeprowadziliśmy też konkurs na pozacenowe kryteria oceny ofert, gdzie zaznaczyliśmy, że nikogo nie karzemy, ale każdy zamawiający może przysłać kryteria, które zastosował, po to, żebyśmy mogli je propagować. Zostało wybranych kilkanaście kryteriów, które zamieściliśmy na naszej stronie internetowej celem propagowania i używania przez innych zamawiających, oczywiście za wszelkimi zgodami.

Ważna informacja: w tym materiale daliśmy jasny przekaz… prezes Urzędu Zamówień Publicznych wyraźnie napisał, że dla zamówień intelektualnych, tam, gdzie istotą jest ta wiedza merytoryczna, intelektualna, na pewno naruszenia przepisów – Prawa zamówień publicznych nie będzie, jeśli kryterium cenowe będzie stanowiło 20–30%, a pozostałe kryteria będą stanowiły 70%. Tak to w praktyce wygląda, że w zamówieniach intelektualnych ta cena powinna być 1/3 wagi poszczególnych kryteriów. To jest dokument, który opublikowaliśmy 4 albo 6 stycznia, natomiast pracowaliśmy nad nim cały kwartał 2018 r., dlatego chciałem o nim powiedzieć, żeby to zaznaczyć, że nad tym pracujemy.

Trzeci rodzaj działalności prezesa Urzędu Zamówień Publicznych to są kontrole. W 2018 r. przeprowadziliśmy 286 kontroli zamówień, z czego 218 to były kontrole uprzednie dla środków unijnych i 68 kontroli doraźnych. Oprócz tego dokonaliśmy trzech analiz systemowych, gdzie zmierzyliśmy się z konkretnymi zadaniami, i rozpatrzyliśmy ponadto 607 wniosków o kontrole. W zakresie tych wniosków przeprowadziliśmy postępowania wyjaśniające i w ich ramach odnieśliśmy się do zarzutów, które były stawiane.

Tak w skrócie postarałem się streścić to, co się wydarzyło w 2018 r. Oczywiście bardzo chętnie odpowiem na wszystkie pytania.

Przewodniczący poseł Jerzy Meysztowicz (PO-KO):

Dziękuję bardzo, panie prezesie.

Otwieram dyskusję. Czy ktoś z pań i panów posłów chciał zabrać głos?

Bardzo proszę, pani przewodnicząca Nykiel.

Poseł Mirosława Nykiel (PO-KO):

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący.

Panie ministrze, chciałam zapytać, ile z tego 200-miliardowego tortu, jakim są zamówienia publiczne, trafiło do małych i średnich przedsiębiorstw. Czy macie takie zestawienia, dane?

Prezes UZP Hubert Nowak:

Nie mamy takich danych…

Przewodniczący poseł Jerzy Meysztowicz (PO-KO):

Pytanie to jest dosyć interesujące i dobrze by było, żeby taką statystykę również wprowadzić, bo zakładamy, że to wsparcie, którego chcemy udzielać małym i średnim przedsiębiorcom, też jest w oparciu o te informacje, które zbieramy. Jest więc prośba, panie prezesie, gdyby się udało zidentyfikować i przesłać na adres Komisji, przynajmniej w części te zamówienia, to byśmy byli wdzięczni. Dziękuję bardzo.

Prezes UZP Hubert Nowak:

Ja tylko powiem, że dostrzegliśmy ten problem i w okresie sprawozdawczym za rok 2019 wprowadziliśmy odpowiednie zapisy do tych wzorców. Jak będziemy się spotykać za rok, to ta informacja będzie. Jak będziemy spotykać się za 2 lata, mam nadzieję, że będzie już system elektronicznych zamówień, gdzie te dane będą już przetwarzane i dostępne. Ten moduł BI jest bardzo dobrze pomyślany, więc będziemy mogli tych informacji już na bieżąco udzielać.

Przewodniczący poseł Jerzy Meysztowicz (PO-KO):

Dziękuję bardzo.

Czy jeszcze ktoś? Bardzo proszę, panie pośle.

Poseł Janusz Cichoń (PO-KO):

Panie prezesie, ja bym chciał zapytać o kontrole. Ich jest nie za wiele w stosunku do liczby zamówień publicznych. Ciekaw jestem, jakie są wyniki tych kontroli w stosunku do liczby podejmowanych działań w kategoriach znalezienia błędów w trakcie tych kontroli, czyli wykrycia nieprawidłowości. Jak się wczytuję w opis, to wygląda to źle albo nawet jeszcze gorzej.

Czy wobec tego nie uważa pan, że ten proces kontroli trzeba jakoś usprawnić, powiększyć, może założyć też pojawienie się innych podmiotów w tej sferze? W stosunku do liczby te ustalenia i ten opis wyglądają dosyć przerażająco.

Przewodniczący poseł Jerzy Meysztowicz (PO-KO):

Dziękuję bardzo.

Zaraz poproszę pana prezesa. Chciałem tylko uprzedzić, że ja niestety będę musiał opuścić posiedzenie Komisji. Ale pani przewodnicząca Nykiel będzie dalej kontynuowała.

Dziękuję bardzo i oddaję panu głos, panie prezesie.

Prezes UZP Hubert Nowak:

Dziękuję za to pytanie. Powiem tak, te kontrole, które są prowadzone przez Urząd Zamówień Publicznych, są podzielone jakby na dwie sfery. Pierwsza dotyczy tych kontroli uprzednich, dla tych największych zamówień, po to, żeby zminimalizować ryzyko popełnienia błędu i korekty. To jest ważna kontrola. W zakresie tych działań, które są podejmowane, to obserwujemy już takie wyspecjalizowanie zamawiających. Cześć z nich się powtarza, to jest któryś przetarg z rzędu i te błędy już są coraz mniejsze.

Przykładowo, dla tych kontroli uprzednich, których przeprowadziliśmy 218, to w 120 nie stwierdzono żadnych naruszeń ustawy – Prawo zamówień publicznych. Tylko w 12 na 218 stwierdzono naruszenia, które miały wpływ na wynik postępowania. W 82 stwierdzono naruszenia, które nie miały tego wpływu, więc wydaje nam się, że poprzez tę naukę w czasie i upowszechnianie wyników naszej kontroli, bo one są dostępne, jednak ta wiedza à propos zamówień publicznych rośnie i z każdym rokiem jest coraz większa, a co za tym idzie błędy też są coraz mniejsze.

Wydaje mi się też, że duże znaczenie ma też ustabilizowanie orzecznictwa Krajowej Izby Odwoławczej. Zawsze, jak są wprowadzane nowe przepisy, to występuje ten okres

pierwszego roku lub półtora, kiedy wyroki są różne. Natomiast po jakimś czasie następuje stabilizacja i tutaj ryzyko popełniania błędów jest coraz mniejsze. To w zakresie tych kontroli uprzednich, które są obligatoryjne.

Natomiast w zakresie kontroli doraźnych to przeprowadzono 607 takich postepowań wyjaśniających. Polegają one na tym, że my sprawdzamy całą dokumentację postępowania i dopiero tam, gdzie widzimy, że to się kwalifikuje jako naruszenie i gdzie istnieje prawdopodobieństwo naruszenia przepisów Prawa zamówień publicznych, wtedy wszczynamy kontrolę. Takich postępowań sprawdziliśmy 607, jeśli chodzi o postępowania doraźne. Wśród nich uznaliśmy, że tych, które się kwalifikują, jest ich do przeprowadzenia 68, czyli ok. 10–11% tych zarzutów.

Widzimy też oczywiście, że są problemy z kontrolami. Nie jesteśmy też jedynym organem, który kontroluje pod kątem zamówień publicznych. W nowym Prawie zamówień publicznych przewidujemy wymianę tych informacji, żeby czasem tych kontroli przykładowo u jednego zamawiającego tego samego postępowania nie kontrolowało kilka instytucji, a u innego zamawiającego nie było kontroli przez lata. Przewidujemy w nowym prawie komitet do kontroli Prawa zamówień publicznych, gdzie te podmioty, które kontrolują w tym zakresie, będą mogły wymieniać informacje w obrębie prowadzonych kontroli, planować lepiej kontrole, również systemowe i poszczególnych obszarów zagrożonych korupcją lub naruszeniem Prawa zamówień publicznych.

Przewodnicząca poseł Mirosława Nykiel (PO-KO):

Dziękuję bardzo, panie prezesie.

Czy są jeszcze jakieś pytania, sugestie lub uwagi? Nie ma. Wobec tego przyjmujemy to sprawozdanie, jeśli nie usłyszę sprzeciwu.

Dziękuję bardzo. Na tym zamykam posiedzenie.

Dziękuję, panie prezesie.